

## “Serviços Autárquicos e Empresas Municipais”

### Um Caso: “Águas de Gaia, EM”

José Miranda de Sousa Maciel

Presidente do Conselho de Administração de  
Águas de Gaia, EM

Nos últimos anos, os principais regimes jurídicos atinentes à organização administrativa sofreram alterações significativas. De entre essas reformas, destacam-se, ao nível estadual, o novo regime do sector empresarial do Estado; e ao nível municipal, para além de duas novas leis reguladoras das atribuições e competências das autarquias locais (as quais revogaram a Lei das Autarquias Locais de 1984), uma lei quadro das empresas municipais, intermunicipais e regionais.

Todas estas reformas têm em comum, como “linha de força”, a consagração legal da designada “fuga para o direito privado” (na terminologia do direito administrativo e da ciência da administração), nos termos da qual a Administração passa a dispor do poder de escolher formas e meios próprios do direito privado, em consequência da qual se “empresarializam” as actividades económicas estaduais e municipais.

Mas foi ao nível municipal que tais reformas mais se fizeram sentir, tendo-se multiplicado entre nós as empresas públicas de âmbito municipal, as quais têm vindo a assumir um peso e uma importância idênticas às suas congéneres em países como a Alemanha, a França e a Espanha.

Façamos uma rápida caracterização das empresas municipais:

Começemos por uma afinação terminológica: no plano municipal, e como tem vindo a defender alguma doutrina administrativista, todas as empresas constituídas ao abrigo da Lei 58/98, de 17/08 devem ser consideradas **públicas** e **municipais**: isto é, quer as de 1º grau, ou empresas municipais *tout court*, com capital total ou maioritariamente de um só município, quer as de 2º grau, ou “intermunicipais”, ou seja, com capital majoritária ou totalmente detido ou por uma associação de municípios ou por dois ou mais municípios em partes iguais (pois que também estas últimas são *de iniciativa municipal*). Refira-se

ainda, a este respeito, que com o malogro das regiões administrativas as empresas regionais “ficaram no papel”.

Ficam de fora assim apenas as sociedades “em mão municipal” constituídas nos termos da legislação societária, pela razão de que todas as empresas criadas ao abrigo da Lei 58/98 têm uma natureza jurídico-organizatória pública, i.e., mesmo as que não ostentam o qualificativo “públicas”, designadamente as de estrutura corporativa - a saber, as “empresas municipais de capitais públicos” e “de capitais maioritariamente públicos”.

No que respeita à tipologia da empresas municipais, o diploma em análise classifica as empresas de iniciativa municipal e supramunicipal em função do respectivo âmbito territorial (distinguindo entre empresas intermunicipais e empresas municipais *tout court* consoante envolvam ou não mais de um município), e em função da composição do capital estatutário - distinguindo agora de entre o conjunto formado por aquelas e pelas empresas promovidas pelas regiões administrativas (empresas regionais) entre empresas “públicas” (capital totalmente detido por um município), “de capitais públicos” (capital detido por um ou mais municípios ou entidades supramunicipais e por outras entidades públicas) e “de capitais maioritariamente públicos” (capital detido também por privados, ainda que necessariamente em posição minoritária).

O mesmo diploma não se limita pois a prever e disciplinar a clássica figura da empresa pública fundacional: nos termos do n.º 3 do art.º 1º, para além da “empresa pública” propriamente dita regulada nos art.ºs 9º a 17º, ele prevê e regula ainda, nos seus art.ºs 18º a 24º, a constituição pelos municípios, associações de municípios e regiões administrativas de empresas municipais, intermunicipais e regionais “de capitais públicos” e “de capitais maioritariamente públicos”. Tais empresas são dotadas de assembleias gerais, detendo a entidade municipal ou supra-municipal, respectivamente, “*participação do capital em associação com outras entidades públicas*” e “*a maioria do capital*”.

Enfim, terminemos o presente intróito com a enunciação dos principais traços do regime das “empresas municipais”:

- “Criação” por deliberação da assembleia municipal (ou da assembleia geral da entidade supramunicipal), nos termos do art.º 4º, onde são unilateralmente fixadas “*as condições gerais de participação*” do respectivo ente autárquico (al. *m*) do n.º 2 do art.º 53º da Lei n.º 169/99, de 18.09) - sob proposta da Câmara (ou da Administração da associação de municípios), precedida de parecer favorável da assembleia municipal de cada um dos municípios envolvidos no caso das empresas intermunicipais (art.º 4.º) - e “constituição” por escritura pública (art.º 5º);
- Limitação do objecto social, i.e., das actividades económicas a que se destinem, bem como do escopo último, ao “*âmbito*” das respectivas autarquias, e à prossecução de fins de “*reconhecido*” interesse público (fazendo ainda o art.º 29.º da Lei 58/98 referência à “*promoção do desenvolvimento local*”) - sempre dentro dos limites das atribuições (e competências) das mesmas autarquias (n.º 2 do art.º 2º da Lei 58/98);
- Sujeição (à semelhança das empresas públicas estaduais, cujo estatuto aliás se lhes aplica subsidiariamente) da respectiva actividade, em regra, ao direito privado, incluindo o direito laboral (estando por isso submetidas, em regra, à jurisdição dos tribunais judiciais), e ao regime fiscal geral (cfr. art.º s 3.º, 17.º, 37º e 36.º);
- Estrita delimitação (mas sempre por “delegação” de poderes) da possibilidade do exercício de poderes de autoridade (com consequente e excepcional submissão do mesmo ao direito público), nos termos do n.º 3 do art.º 6.º (i.é, quando se constituam para explorar serviços públicos), não podendo os Estatutos afastar a aplicação das regras privatísticas que, fora a referida excepção, regulam a sua actuação.
- Aplicação subsidiária à Lei 58/98 e ao estatuto de cada empresa, em primeira linha, do Capítulo III do DL 558/99, de 17.12 (“Regime jurídico do sector empresarial do Estado e bases gerais do estatuto das empresas públicas estaduais”), e subsidiariamente dos restantes normativos deste diploma, e em segunda linha das normas aplicáveis às sociedades comerciais e do restante direito privado (sendo de realçar, no que respeita sobretudo à sua organização e funcionamento, esta novidade da aplicação subsidiária do Código das Sociedades Comerciais e demais legislação societária por força ainda do art.º 3º, dada a componente corporativa da estrutura de duas das três espécies de empresas municipais)

- Sujeição das empresas “*públicas*” e “*de capitais públicos*” a fortes poderes de tutela e superintendência dos executivos autárquicos, com especial destaque para o poder de aprovar preços e tarifas (art.º 16.º e 23.º);
- Sujeição ao regime jurídico das empreitadas de obras públicas (al. g) do art.º 3º do DL559/99, de 02.03);
- Sujeição aos poderes de controlo financeiro sucessivo do Tribunal de Contas (art.º 35.º), o que inclui a fiscalização concomitante (al. a) do art.º 49º e al. b) do n.º 1 do art.º 38.º, um e outro da Lei 98/97, de 26.08) e a fiscalização sucessiva propriamente dita (al g) do n.º 1 do art.º 5º, al. o) do n.º 1 do art.º 51º e art.º 55º da Lei 98/97);
- Relevância para os limites da capacidade de endividamento do município dos empréstimos de médio e longo prazo contraídos apenas pelas “empresas públicas municipais” (n.º 4º do art.º 25.º da Lei 58/98 e n.º 5 do art.º 24º da Lei 42/98 – Lei das Finanças Locais).

Isto posto, resta dizer que Águas de Gaia, EM, cuja experiência vos venho reportar, na qualidade de membro do seu Conselho de Administração desde a sua fundação e de Presidente do mesmo Conselho desde 15 de Julho de 2004, é uma **empresa pública municipal**, ou seja, de tipo fundacional, em que a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia é titular única do respectivo capital estatutário.

Águas de Gaia EM, foi constituída em Abril de 1999 com um capital estatutário de 64.844.000 euros, tendo resultado da transformação dos Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento de Gaia, em Empresa Municipal.

Tem como Missão, assegurar continuamente a distribuição de água de qualidade à população do município, e a drenagem e tratamento das águas residuais, actividades que, constituindo as suas áreas de negócio, são a origem da quase totalidade dos proveitos da Empresa.

São áreas complementares de intervenção de Águas de Gaia, EM a requalificação e reabilitação das ribeiras que correm no território municipal, a requalificação da orla marítima e das suas zonas balneares, bem como a exploração da rede de águas pluviais e respectiva ampliação.

Os princípios e orientações estratégicas que a norteiam relativamente à prática anterior, reflectem-se numa gestão mais flexível, com menos burocracia e melhor serviço para os clientes.

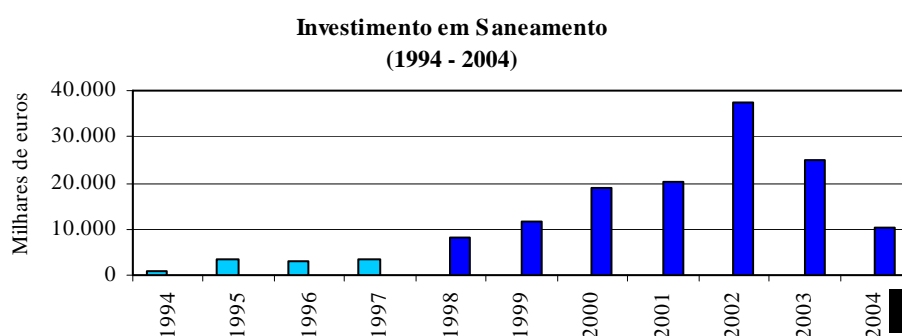
Tem como principais princípios orientadores de gestão:

- Proporcionar aos clientes serviços de abastecimento de água e saneamento de alta qualidade ao mais baixo custo possível, atendendo prontamente às suas necessidades e reclamações;
- Promover a reabilitação das ribeiras de Gaia e melhorar a exploração da rede de águas pluviais e a qualidade das zonas balneares da orla marítima do concelho;
- Assegurar a estabilidade económica e financeira da Empresa e a estabilidade dos postos de trabalho.

O organigrama da Empresa tem apenas um nível de direcção abaixo da Administração, sendo assim encurtado o processo de decisão, eliminando-se burocracias.

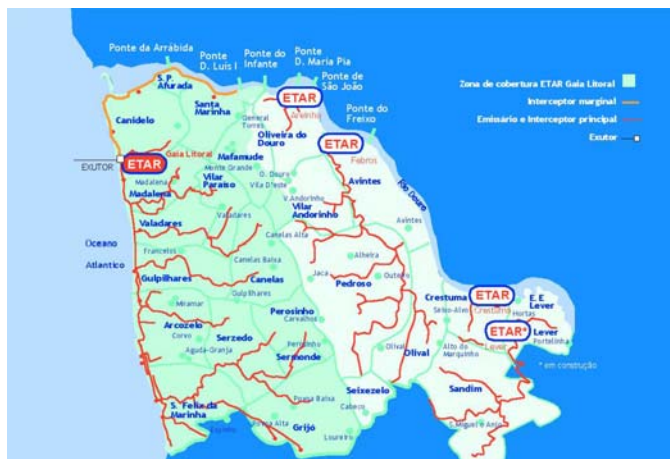
O investimento total, concretizado de 1998 a 2004, ascende a 157 235 milhares de euros.

Procurando assegurar a cobertura total do território municipal por uma rede de saneamento moderna, dotada de todos os equipamentos necessários, porquanto a rede de abastecimento de água já cobria praticamente todo o concelho, a Empresa investiu de forma assinalável (84% do total) na área do saneamento, ao ritmo que o quadro a seguir evidencia:



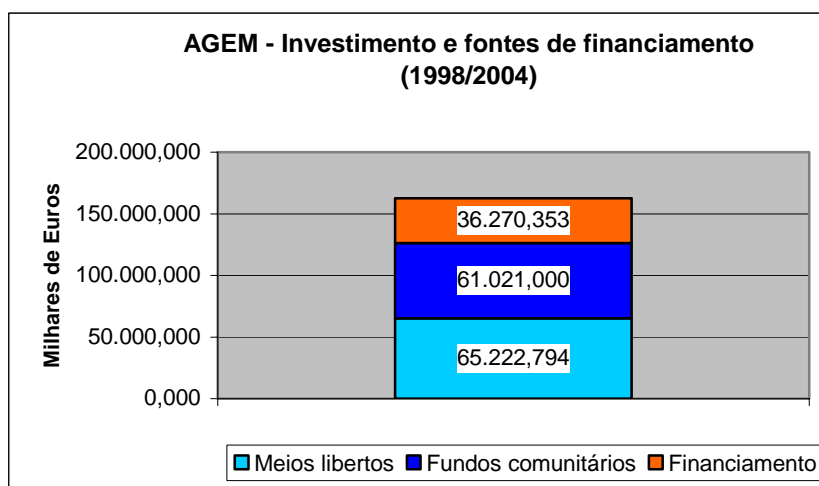
Ano	Valor
1998	8 088
1999	11 558
2000	18 963
2001	20 404
2002	37 612
2003	25 088
2004 (prev)	10 304
<b>Total</b>	<b>132 017</b>

(milhares euros)



Vila Nova de Gaia - Sistema de Saneamento

As fontes de financiamento da globalidade dos investimentos estão discriminadas conforme quadro seguinte:



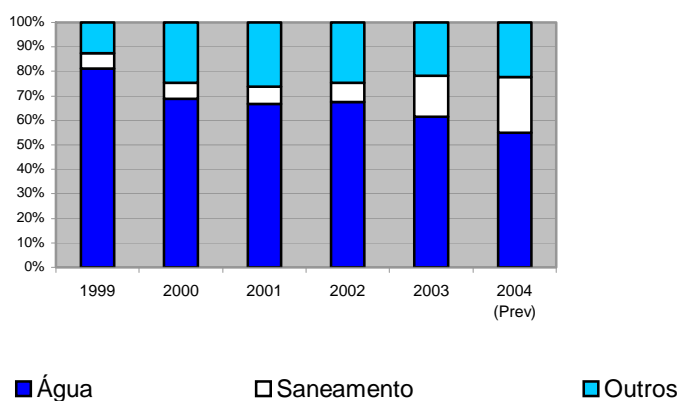
Como seria de esperar, a evolução das receitas relacionadas com o serviço de saneamento relevadas na conta “Prestações de Serviços”, tem evoluído, à medida que os municípios vão compreendendo as vantagens de providenciarem a ligação das suas residências à rede pública de saneamento, tendo os proveitos da Empresa crescido cerca de 36% entre 2001 e 2004, por força do acréscimo dos clientes de saneamento e com tarifário da água ajustado a taxas inferiores à da inflação esperada, em benefício dos consumidores cuja factura mensal pouco reflectiu o ajustamento.

### Estrutura dos Proveitos (2001 – 2004)

	2001	%	2002	%	2003	%	2004 (Prev)	%
Vendas	12 476	47,20%	13 461	48,38%	14 000	43,64%	14 100	39,32%
Prestações de Serviços	1 567	5,93%	1 956	7,03%	10 126	31,56%	13 200	36,81%
Proveitos Suplementares	5 573	21,08%	5 635	20,25%	1 041	3,25%	1 030	2,87%
Trabalhos Própria Empresa	1 349	5,10%	1 101	3,96%	798	2,49%	670	1,87%
Outros Proveitos Operacionais	66	0,25%	102	0,36%	78	0,24%	70	0,20%
Proveitos Financeiros	373	1,41%	408	1,47%	374	1,17%	391	1,09%
Proveitos Extraordinários	5 030	19,03%	5 162	18,55%	5 663	17,65%	6 400	17,84%
<b>Total</b>	<b>26 434</b>	<b>100,00%</b>	<b>27 825</b>	<b>100,00%</b>	<b>32 080</b>	<b>100,00%</b>	<b>35 861</b>	<b>100,00%</b>

(milhares de euros)

**Estrutura dos Proveitos  
(Peso Relativo - %)**



Como se pode observar no quadro a seguir, a Empresa tem procurado efectuar uma criteriosa gestão de custos tendo o seu quadro do Pessoal o mínimo de efectivos necessários para que a funcionalidade dos serviços esteja sempre assegurada, servindo os clientes com prontidão e eficiência, evitando-se quanto possível a constituição de custos fixos.

O volume crescente das amortizações traduz a política de investimento em curso, que pela sua natureza produzirá ao longo do tempo efeitos positivos sobre as receitas, na medida em que tendencialmente os munícipes utilizem cada vez em maior número a rede pública de saneamento.

### Estrutura dos Custos (2001 – 2004)

	2001	%	2002	%	2003	%	2004 (Prev)	%
CMVMC								
Água Adquirida para Venda	5 122	19,75%	5 075	18,63%	5 337	16,98%	5 250	14,99%
Materiais Diversos	1 722	6,64%	1 478	5,42%	1 362	4,33%	1 080	3,08%
Fornecimentos e Serviços Externos	4 994	19,26%	5 494	20,16%	6 260	19,92%	6 600	18,84%
Impostos	421	1,62%	607	2,23%	279	0,89%	150	0,43%
Custos com o Pessoal	6 791	26,19%	7 175	26,33%	7 234	23,02%	7 500	21,41%
Outros Custos Operacionais	1	0,01%	2	0,01%	1	0,00%	1	0,00%
Amortizações	6 567	25,32%	6 508	23,88%	8 931	28,42%	11 500	32,84%
Provisões Exercício	0		0		0		1 000	2,85%
Custos Financeiros	84	0,32%	599	2,20%	1 641	5,22%	1 700	4,85%
Custos Extraordinários	232	0,89%	310	1,14%	382	1,22%	250	0,71%
<b>Total</b>	<b>25 934</b>	<b>100,00%</b>	<b>27 248</b>	<b>100,00%</b>	<b>31 427</b>	<b>100,00%</b>	<b>35 031</b>	<b>100,00%</b>

(milhares de euros)

A melhoria dos níveis de eficácia da Empresa tem permitido constantes ganhos de produtividade ao longo dos últimos cinco anos, garantindo aos consumidores a prestação de um serviço próximo da excelência, e evitando a sobrecarga no orçamento das famílias de ineficiências da Empresa, porquanto o seu tarifário é dos mais baixos praticados no país.

<b>Produtividade</b>	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (Prev)
N.º de Efectivos	272	285	300	307	328	331
N.º de Clientes por Efectivo	485	513	550	608	646	681
N.º de Efectivos por 1000 ligações	2,1	2,0	1,8	1,6	1,5	1,47
VAB por Efectivo *	52,3	48,0	46,5	48,4	56,3	68,0

\*(milhares de euros)

Em resumo, a actividade de Águas de Gaia, EM tem sido caracterizada por uma generalizada melhoria dos indicadores económicos e financeiros, sem aumento em termos reais do preço da água cujos ajustamentos anuais não ultrapassaram a inflação esperada, e sem prejuízo das funções complementares que a Empresa tem vindo a assumir.

Gradualmente, Águas de Gaia, EM foi ultrapassando sucessivos níveis de eficácia, alcançando actualmente um grau de eficiência que a coloca ao nível das melhores empresas da especialidade.

Vila Nova de Gaia, 23 de Setembro de 2004

Fontes:

- Amorim, João Pacheco de – “As Empresas Públicas no Direito Português”  
Livraria Almedina – Coimbra – 2000
- Águas de Gaia, EM – Relatório e Contas – Anos 2002 e 2003  
Vila Nova de Gaia